

ASPECTOS JURÍDICOS RELATIVOS ÀS DESOCUPAÇÕES DE MORADIAS EM ÁREAS DE RISCO DE DESASTRES PELO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA

Maurício Matos Rosa¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo conhecer os aspectos jurídicos relativos à desocupação de moradias situadas em áreas de risco de desastres pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina na execução de atividades de defesa civil. A atual Constituição Federal prevê a vida e a segurança como direitos fundamentais e, portanto, nenhum cidadão deve sofrer atentado a sua integridade física, tampouco ter a vida ceifada ou exposta a riscos em razão da inércia do Estado. Em contrapartida, a mesma Constituição prevê como um direito fundamental a moradia. A vulnerabilidade das pessoas instaladas em áreas de risco confere ao Poder Público o dever de atuar preventivamente na desocupação de moradias, preservando o direito à vida e segurança, todavia, ao particular também é assegurado o direito à moradia. O aparente conflito entre tais princípios revela a necessidade de ponderação no caso concreto. A presente pesquisa, quanto aos aspectos metodológicos, é exploratória, com método dedutivo e técnica bibliográfica. Ademais, o nível é acadêmico e possui natureza aplicada, tendo como população-alvo a sociedade catarinense e o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. A abordagem é qualitativa, uma vez que não se apresentam dados estatísticos. A conclusão evidencia que o Corpo de Bombeiros Militar, assim como qualquer indivíduo, conforme prevê o artigo 5º, inciso XI, da Constituição Federal, pode efetuar a remoção daqueles que se encontram em perigo dentro de suas moradias, contudo, a legislação não reserva à Corporação o poder-dever de agir coercitivamente na remoção de pessoas em casos de risco de desastres. A incumbência para tal é reservada aos Municípios.

Palavras-chave: Desastres. Moradias. Desocupações. Corpo de Bombeiros Militar.

1

1 INTRODUÇÃO

Pretende-se com a presente pesquisa conhecer os aspectos jurídicos relativos à desocupação de moradias situadas em áreas de risco de desastres pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina na execução de atividades de defesa civil. O foco é a gestão de risco de desastres baseada nas atividades preventivas, à luz da Constituição Federal e da Constituição Estadual, bem como na legislação correlata.

Tem-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina pode exigir a desocupação de moradias instaladas em áreas de risco de desastres?

O objetivo geral, portanto, é conhecer os aspectos jurídicos capazes de fundamentar a desocupação coercitiva de moradias situadas em zonas de risco de desastres pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, tendo como objetivos específicos: a) verificar o entendimento doutrinário a respeito da Administração Pública e do Poder de Polícia Administrativa; b) descrever o ciclo da Defesa Civil e as atribuições do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina; e c) analisar aspectos jurídicos relacionados às desocupações de moradias situadas em locais de risco de desastres.

Tem-se como justificativa a elevada importância para o Estado e a sociedade, de se gerenciar riscos e reduzir perdas, sobretudo considerando a vulnerabilidade das pessoas situadas em localidades passíveis de serem acometidas por desastres. Aliás, Santa Catarina é palco de diversos tipos de eventos extremos, especialmente os de origem natural e, portanto, as perdas e prejuízos econômicos e sociais decorrentes dos desastres evidenciam a importância de investimentos não apenas na fase de resposta aos eventos críticos, mas também nas fases de prevenção e mitigação.

Outrossim, o tema apresenta elevada importância para os alunos do Centro de Ensino Bombeiro Militar e demais pesquisadores porque precisam manter-se constantemente atualizados e devem ser despertados para as necessidades e os interesses da Corporação.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Para a adequada compreensão do presente tema, indispensável é a análise dos principais aspectos relativos ao regime jurídico administrativo, princípios e poderes da Administração Pública, bem como algumas peculiaridades acerca do poder de polícia

conferido ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina pela Lei n. 16.157, de 07 de novembro de 2013.

De acordo com Di Pietro (2010), duas são as bases do Direito Administrativo: a) a proteção dos direitos individuais em face do Estado; e b) a necessidade de satisfação dos interesses coletivos, havendo bipolaridade entre a liberdade do indivíduo e a autoridade da Administração. Portanto, o regime administrativo pode ser resumido, basicamente, em duas palavras: prerrogativas e sujeições.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que são princípios da Administração Pública “[...] legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

Os princípios mencionados encontram-se expressos na Constituição Federal, contudo, existem outros que também orientam a Administração Pública, amplamente conhecidos pela doutrina e jurisprudência brasileiras.

Carvalho Filho (2013) explica que o princípio da supremacia do interesse público, por exemplo, exige que estes prevaleçam sobre os interesses individuais ou particulares.

De acordo com a Lei n. 9.784/99, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade impõem a “[...] adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público [...]” (BRASIL, 1999).

Carvalho Filho (2013, p. 51) conceitua os poderes administrativos como “[...] o conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins”.

Di Pietro (2010, p. 90) salienta que os poderes discricionário e vinculado “[...] não existem como poderes autônomos; a discricionariedade e a vinculação são, quando muito, atributos de outros poderes ou competências da Administração [...]”. Assim, o poder vinculado dá a ideia de restrição, sujeitando a Administração Pública aos ditames da lei, ou seja, o legislador estabelece os requisitos dos atos administrativos e a Administração Pública não pode, neste caso, apreciar a conveniência e oportunidade.

Já o poder discricionário “[...] tem inserida em seu bojo a ideia de prerrogativa, uma vez que a lei, ao atribuir determinada competência, deixa alguns aspectos do ato para serem apreciados pela Administração diante do caso concreto [...]”, implicando em uma certa liberdade que pode ser exercida nos limites da lei (DI PIETRO, 2010, p. 91).

Contudo, discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, haja vista que “[...] a liberdade de escolha dos critérios de conveniência e oportunidade não se coaduna com a atuação fora dos limites da lei [...]”, mas nos casos em que o administrador público age dentro da legalidade, a escolha segundo tais critérios é legítima e perfeitamente plausível (CARVALHO FILHO, 2013, p. 53).

Portanto, a Administração Pública é dotada de restrições e prerrogativas voltadas ao adequado cumprimento da lei e do direito, de forma a permitir a liberdade de todos, com foco na supremacia do interesse público sobre o particular.

No direito brasileiro, o conceito legal de poder de polícia encontra-se no artigo 78 do Código tributário Nacional, nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966).

Segundo Di Pietro (2010, p. 122), modernamente, o poder de polícia é entendido como “[...] a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público [...]”.

O poder de polícia reparte-se entre os Poderes Legislativo e Executivo. O Legislativo é responsável pela criação das leis limitadoras das chamadas liberdades públicas e o Executivo, por sua vez, “[...] regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas) [...]” (DI PIETRO, 2010, p. 123).

Os atributos do poder de polícia são a discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade. Contudo, há situações em que a lei previamente estabelece a solução que a Administração terá de adotar sem qualquer possibilidade de opção por parte do agente, ou seja, “[...] o poder de polícia tanto pode ser discricionário (e assim é na maior parte dos casos), como vinculado [...]”. (DI PIETRO, 2010, p. 126).

Pois bem, a autoexecutoriedade, segundo Carvalho Filho (2013, p. 89), é “[...] a prerrogativa de praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem dependência à manifestação judicial [...]”, e independentemente de autorização de qualquer outro Poder, desde que a lei autorize o administrador a praticar o ato. Entretanto, deve haver muito cuidado

para que a autoexecutoriedade não seja utilizada com abuso de poder, devendo ser compatível com o devido processo legal e os fins legítimos da Administração Pública.

De acordo com Carvalho Filho (2013), a coercibilidade estampa a imperatividade dos atos de polícia, sendo intrínseco o poder da Administração de se utilizar inclusive da força sempre que necessário para vencer determinadas situações de resistência.

Passemos à análise da Lei n. 16.157, de 7 de novembro de 2013, que dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico, com o objetivo de verificar quais atribuições de polícia administrativa foram legalmente atribuídas ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

2.1 A LEI N. 16.157, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2013 E O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA

Inicialmente, é de se notar que o artigo 1º da referida Lei atribui ao Corpo de Bombeiros Militar catarinense as atividades de prevenção e segurança contra incêndio e pânico, especificamente nos seguintes casos: “[...] I - regularização das edificações, estruturas e áreas de risco; II - construção; III - mudança da ocupação ou do uso; IV - reforma e/ou alteração de área e de edificação; e V - promoção de eventos [...]”. Saliente-se que, em seu parágrafo único, a própria Lei exclui sua incidência às residências unifamiliares.

A Lei n. 16.157/13 reserva ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina as seguintes competências:

Art. 10. Ao CBMSC compete o exercício do poder de polícia administrativa para assegurar o adequado cumprimento das normas de prevenção e combate a incêndio, inclusive por meio de:

I - ações de vistoria, de requisição e análise de documentos;

II - interdição preventiva, parcial ou total, de imóvel; e

III - comunicação ao Município acerca das desconformidades constatadas e das infrações apuradas.

§ 1º A interdição prevista no inciso II do *caput* deste artigo pode ser aplicada pelo CBMSC como medida preliminar à apuração de infração administrativa quando o imóvel apresentar grave risco para a incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio.

§ 2º Compete ao CBMSC discriminar em instrução normativa: I - os sistemas e as medidas referidos no § 2º do art. 4º e no art. 5º desta Lei; e II - os critérios que devem ser observados para o reconhecimento, em determinadas situações, da inviabilidade técnica ou econômica de determinado sistema ou medida. (SANTA CATARINA, 2013b).

Note-se que o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina edita as Instruções Normativas, discriminando os sistemas e critérios mínimos exigidos. A Lei inclusive

estabelece as possíveis sanções aplicáveis aos administrados que deixarem de cumprir as normas legalmente previstas, nos seguintes termos:

Art. 16. As infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 13 desta Lei:

I – advertência;

II – multa;

III - embargo de obra;

IV - interdição parcial ou total; e

V - cassação de atestado de vistoria para habite-se ou funcionamento. (SANTA CATARINA, 2013b).

Como se pode perceber, o principal objetivo da Lei é facilitar a regularização das edificações existentes e simplificar o processo de planejamento e construção de novos imóveis. Pretende-se, em síntese, evitar incêndios, limitar a sua propagação, reduzir os seus efeitos, ou ainda possibilitar a sua extinção, além de permitir o abandono seguro do local e o acesso para as operações do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

3 O CICLO DA DEFESA CIVIL E AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA

Pertinente, neste passo, a análise do ciclo da defesa civil, bem como das atribuições do Corpo de Bombeiros Militar frente aos desastres no Estado de Santa Catarina.

De acordo com LOPES (2009, p. 15), a Defesa Civil pode ser compreendida como “o conjunto de ações de prevenção e de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar a integridade física e moral da população, bem como restabelecer a normalidade social”.

Antes mesmo de se atuar na prevenção aos desastres, há que se conhecer os riscos que acometem uma determinada comunidade, adotando-se as medidas devidas para a identificação e avaliação dos tipos de ameaças e elementos em risco (SANTA CATARINA, 2012).

O Estado precisa se antecipar aos eventos críticos, identificando e avaliando os riscos existentes. Na gestão de riscos, basicamente, deve-se atuar em duas frentes: a) diminuição da probabilidade e intensidade da ameaça; b) redução das vulnerabilidades e fortalecimento da capacidade de enfrentamento dos riscos por uma determinada comunidade. (SANTA CATARINA, 2012).

Com o advento da Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, a gestão de desastres passou a compreender cinco ações diferentes, porém inter-relacionadas: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (SANTA CATARINA, 2013b).

De acordo com Castro (2007 apud Santa Catarina, 2013a, p. 54) “a prevenção dos desastres é o conjunto de ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres naturais e humanos, através da avaliação e redução das ameaças e/ou vulnerabilidades [...]”, com o objetivo de minimizar os prejuízos socioeconômicos e os danos humanos, materiais e ambientais.

A atuação sobre as ameaças tende a reduzir a probabilidade de ocorrência de um evento adverso ou mesmo atenuar a sua intensidade. A vulnerabilidade, por sua vez, pode ser reduzida por meio de medidas estruturais e não estruturais. As medidas estruturais visam aumentar a segurança intrínseca das comunidades, por meio da construção de obras de engenharia devidamente planejadas. As medidas não estruturais, contudo, não envolvem obras de engenharia, mas compreendem um conjunto de medidas estratégicas e educativas voltadas para a redução do risco e suas consequências (SANTA CATARINA, 2012).

Daí a importância da percepção de riscos, com medidas focadas na mudança cultural e comportamental das pessoas. Nesse sentido, revela-se fundamental também a capacidade das comunidades de se adaptarem às adversidades ou mudanças bruscas na normalidade, uma vez que “[...] a remoção da população para um novo território é uma das grandes dificuldades sociais enfrentadas, porque as pessoas se apegam a valores culturais, religiosos e morais [...]” e, muitas vezes, as pessoas não têm condições econômicas para habitar áreas mais seguras (BRÜGGEMAN, 2009, p. 45).

A mitigação é a diminuição ou limitação “[...] dos impactos adversos das ameaças e dos desastres afins, pois, frequentemente, não é possível prevenir todos os impactos adversos das ameaças, mas é possível diminuir consideravelmente sua escala e severidade mediante diversas estratégias e ações (SANTA CATARINA, 2013a, p. 69).

A preparação, por sua vez, envolve ações destinadas a atualizar a legislação vigente, preparar recursos humanos, educação e treinamento da população vulnerável, sistema de monitoramento, alerta e alarme, dentre diversas outras medidas voltadas ao planejamento e enfrentamento das emergências e desastres (SANTA CATARINA, 2013a).

A resposta engloba a adoção de medidas de “[...] socorro, assistência às populações vitimadas e reabilitação do cenário do desastre”, precisamente nos casos em que o desastre se torne efetivo (SANTA CATARINA, 2013a, p. 53).

Por fim, a fase de recuperação é representada por ações que “[...] restabelecem a plenitude da normalidade da comunidade, e que fundamentam a própria prevenção pela redução de vulnerabilidades”, encerrando-se, assim, o ciclo da administração de eventos críticos (SANTA CATARINA, 2013a, p. 53).

Analisadas as fases do ciclo da Defesa Civil, indispensável observar as atribuições constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

A Constituição brasileira reserva especificamente aos Corpos de Bombeiros Militares a execução de atividades de defesa civil, nos termos do § 5º do artigo 144, que assim dispõe, *in verbis*: “[...] aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil” (BRASIL, 1988).

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por sua vez, além de definir quais órgãos integram a Segurança Pública estadual, especifica mais detalhadamente as atribuições do Corpo de Bombeiros Militar, da seguinte forma:

Art. 108. O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e disciplina, subordinado ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I – realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar;

II – estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III – analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em Lei;

IV – realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;

V – colaborar com os órgãos da defesa civil;

VI – exercer a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;

VII – estabelecer a prevenção balneária por salva-vidas; e

VIII – prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.

[...] (SANTA CATARINA, 1989).

Segundo Valla (2004), o Corpo de Bombeiros Militar pode atuar na fase de prevenção, nas campanhas educativas, no planejamento das ações e nos preparativos para enfrentamento dos desastres, além de auxiliar nas campanhas de arrecadação de doativos, na distribuição de medicamentos, guarda e distribuição de roupas e alimentos, entre diversas outras ações, como atendimento aos desabrigados e trabalhos de recuperação e restauração, com vistas à redução dos desastres e seus efeitos.

Portanto, a competência do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina vai além das atividades ordinárias, porquanto extrapola as atribuições meramente relacionadas ao

combate a incêndios, busca e salvamento e atendimento pré-hospitalar. Conforme visto, sobretudo com base constitucional, incluem-se ainda os serviços de prevenção de sinistros e de colaboração nas demais fases do ciclo da Defesa Civil.

4 ASPECTOS JURÍDICOS RELACIONADOS ÀS DESOCUPAÇÕES DE MORADIAS SITUADAS EM LOCAIS DE RISCO DE DESASTES

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 1º, inciso III, que a República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana. Em seu artigo 5º, *caput*, garante a inviolabilidade do direito “[...] à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” e, no artigo 6º, determina que são direitos sociais “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, a Constituição do Estado de Santa Catarina dispõe, em seu artigo 109, *caput*, que a Defesa Civil é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, tendo por objetivo “[...] planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas e situações emergências [...]”.

Em seu artigo 9º, inciso IX, a Constituição estadual dispõe que o Estado deve, juntamente com a União e os Municípios, “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico [...]” (SANTA CATARINA, 1989).

Portanto, convém ressaltar que é dever do Estado proteger permanentemente os seus administrados contra as calamidades públicas e situações de emergência, e, juntamente com a União e os Municípios, promover programas de construção de moradias, bem como a melhoria das condições habitacionais, de maneira a respeitar permanentemente o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Segundo Moraes (2005), em casos especiais são possíveis certas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas desde que não haja menosprezo à necessária estima que merecem todas as pessoas.

Sarlet (2003, p. 115) afirma que a dignidade é um direito fundamental irrenunciável que impõe ao Estado “[...] não apenas um dever de abstenção (respeito), mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade do indivíduo”. Contudo, é

sabido que a própria ocupação desordenada do solo urbano pode afetar a dignidade das pessoas instaladas em áreas de risco de desastres.

O Manual de Política Nacional da Habitação do Ministério das Cidades, prevê como principal meta da Política Nacional da Habitação garantir à população o acesso à habitação digna e, para tal, deve haver integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. Segundo o referido Manual, a Política Nacional de Habitação rege-se por princípios de direito à moradia digna, função social da propriedade urbana, dentre outros (BRASIL, 2004).

A Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, dispendo sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil – CONPDEC. Alterou, ainda, o Estatuto das Cidades, e determinou aos Municípios a execução de mapeamento das áreas de risco, com base em cartas geotécnicas, com a necessária realocação das pessoas residentes em áreas de risco e a regularização dos assentamentos urbanos (SARNEY FILHO, 2012).

Tal Lei objetiva a elaboração de um planejamento com base em pesquisas e estudos sobre as áreas de risco, para reduzir os riscos de desastres, prestar socorro e assistir às populações atingidas, além de adotar medidas para recuperar as áreas afetadas, mediante a avaliação e identificação das ameaças e vulnerabilidades do território urbano. Ademais, busca conscientizar a população para evitar ocupações de áreas vulneráveis, ordenar a ocupação do solo urbano e promover a autoproteção das comunidades, com orientação e capacitação em situações emergenciais (FELTRIN; RAIA JUNIOR, 2012).

A referida Lei prevê, em seu artigo 2º, *caput*, como dever da União, dos Estados e Municípios, a adoção de medidas necessárias à redução de riscos de desastres e, em seu parágrafo 2º, reza que “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco” (BRASIL, 2012).

As diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, são: “[...] I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres”, conforme dispõe o artigo 4º, da Lei n. 12.608/12 (BRASIL, 2012).

Destaque-se a ideia de priorização das ações de caráter preventivo, justamente com a finalidade de minimizar os danos e prejuízos decorrentes dos desastres, o que ratifica a

necessidade da atuação dos Órgãos responsáveis pelas atividades de defesa civil, como é o caso do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, nos esforços despendidos para a redução dos desastres.

Os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil estão previstos taxativamente no artigo 5º da Lei n. 12.608/12, destacando-se, *in verbis*:

Art. 5º [...]

IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;

[...]

VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;

[...]

X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;

XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;

XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;

[...]. (BRASIL, 2012).

Dentre as competências dos Estados, conforme dispõe o artigo 7º, inciso IV, da Lei 12.608/12, salienta-se o dever de “[...] identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios” (BRASIL, 2012).

Incumbe aos Municípios, destacadamente, dentre outras atribuições, *literis*:

Art. 8º [...]

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

[...]

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres. (BRASIL, 2012).

Como se observa, os Municípios devem identificar e administrar locais estratégicos e, também, “[...] prover solução de moradia às famílias que ficaram desabrigadas ou desalojadas por causa dos desastres, bem como elaborar plano de contingência para caso de desastres [...]” (FELTRIN; RAIA JUNIOR, 2012).

Aliás, a relocação das pessoas residentes em áreas de risco de desastres tem previsão também no artigo 14 da Lei 12.608/12, senão vejamos: “[...] os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco [...]”. A promoção de programas

habitacionais, portanto, é responsabilidade tanto da União, como também dos Estados e Municípios. (BRASIL, 2012).

A Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010, entre outras previsões, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e, em seu artigo 3º-B, impõe aos Municípios o seguinte:

Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

§ 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos:

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia.

§ 2º Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área.

[...]. (BRASIL, 2010).

No mesmo sentido, ainda dispõe o artigo 42-A da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

[...]

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

[...]. (BRASIL, 2001).

Verifica-se, portanto, que, na ocorrência de desastres, os moradores das áreas de risco podem ser retirados de suas residências pela atuação dos agentes de Defesa Civil, na resposta e prevenção de desabamentos de moradias. O Poder Público pode e deve valer-se dos mecanismos legais para atuar em casos de situação de risco à sociedade, sob pena de, não o fazendo, responder pela indevida omissão nas esferas cível, administrativa e criminal.

A Constituição Federal autoriza o ingresso de agentes públicos no interior das moradias em casos de desastre ou para prestar socorro, sem que, para isso, haja necessidade de autorização judicial, eis que, conforme dispõe o inciso XI, do artigo 5º, “[...] a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro [...]” (BRASIL, 1988).

Neste passo, pertinente lembrar que, conforme nos ensina Di Pietro (2010, p. 165-166), a desapropriação “[...] é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização”.

O artigo 5º, inciso XXV, prevê que, “[...] no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”, aplicável também às necessárias desocupações de imóveis situados em áreas de risco (BRASIL, 1988).

O Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, em seu artigo 5º, alínea “c”, define “[...] o socorro público em caso de calamidade [...]” como uma das hipóteses passíveis de desapropriação. Em seu artigo 6º, prevê que a declaração de utilidade pública deve ser criada por decreto do Presidente da República, Governador ou Prefeito (BRASIL, 1941).

Uma vez declarada a utilidade pública, nos termos do artigo 7º do referido decreto-lei, “[...] ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial”, ou seja, o Poder Executivo efetiva a desapropriação, inclusive de forma coercitiva, caso haja essa necessidade (BRASIL, 1941).

Todavia, é necessário notar que o deslocamento involuntário dos moradores de áreas de risco acaba por desconsiderar também os vínculos, hábitos e relações com suas moradias, tendo como consequência “[...] um processo de desfiliação social, pois há um rompimento brusco desses moradores com seu meio social” (PEREIRA; BARBOSA, 2012, p. 41).

A Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009, por exemplo, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Um dos requisitos utilizados para a indicação de beneficiários do programa consta expresso no inciso III, do artigo 3º, da aludida Lei, nos seguintes termos: “III -

prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas” (BRASIL, 2009).

A desocupação de moradias deve observar, ainda, o direito adquirido, previsto na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXVI, que assim dispõe: “[...] a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o direito à ação de usucapião, por exemplo, garante a propriedade depois de determinado período na posse e “[...] deve ser observado nas desocupações, por tratar-se de direito adquirido, direito fundamental, consequência de um ato idôneo que torna a residência, pelo decurso do tempo, incorporada ao patrimônio dos moradores, mesmo em áreas consideradas de risco” (PEREIRA; BARBOSA, 2012, p. 43).

Verifica-se, assim, que compete ao Poder Público, além da obrigação de evitar ou minimizar os danos causados por conta dos desastres, também o dever de garantir o direito à moradia digna, o respeito ao direito adquirido e os valores sociais de todos os cidadãos.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa abordou o tema das desocupações de moradias localizadas em áreas de risco de desastres, tendo como objetivo geral conhecer os principais aspectos jurídicos que fundamentam a desocupação coercitiva das comunidades vulneráveis. Como objetivos específicos, verificou-se o entendimento doutrinário a respeito da Administração Pública e do Poder de Polícia Administrativa, descreveu-se o ciclo da Defesa Civil e as atribuições do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, bem como analisaram-se os aspectos jurídicos acerca das desocupações de moradias em locais de risco de desastres.

A Administração Pública possui prerrogativas que lhe asseguram a supremacia do interesse público sobre o particular e, portanto, pode e deve praticar atos administrativos inclusive de forma coercitiva, sempre que necessário à consecução dos fins ou interesses da coletividade. Contudo, existem restrições ao Poder Público que exigem o fiel cumprimento da lei e do direito. Não pode o Estado, quando da desocupação de moradias situadas em áreas de risco, ignorar o devido respeito à dignidade das pessoas que lá vivem.

Os gestores públicos precisam valer-se de inúmeros instrumentos jurídicos que garantam o direito à moradia em benefício da população e, neste sentido, a legislação brasileira prevê uma diversidade de institutos jurídicos e mecanismos que permitem ao Estado

atender de forma digna tal demanda. Todavia, sabe-se que, na prática, as pessoas geralmente permanecem sem o indispensável acolhimento depois que são retirados de seus imóveis.

A defesa civil é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Aos Corpos de Bombeiros Militares compete a execução das atividades de defesa civil e, de acordo com a atual Constituição Federal, possuem atribuições que lhes asseguram maior participação dentro do ciclo da Defesa Civil, não apenas na fase de resposta a eventos críticos.

A Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, traz como prioritárias as ações de prevenção e mitigação e atribui aos Municípios a responsabilidade pela realocação das pessoas instaladas em áreas de risco, bem como pelas vistorias desses locais. No mesmo sentido, a Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010, determina que cabe aos Municípios, sempre que necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro, e a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, prevê que o plano diretor dos Municípios deve contemplar, entre outras informações, a realocação de população de áreas de risco de desastre.

Portanto, observando a autorização expressa da Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XI, nas situações de grave risco, o Corpo de Bombeiros Militar, assim como qualquer indivíduo, pode efetuar a remoção daqueles que se encontram em perigo dentro de suas moradias. Contudo, a legislação não reserva à Corporação o poder-dever de agir coercitivamente na remoção de pessoas em casos de risco de desastres. A incumbência para tal é reservada aos Municípios, o que responde ao objetivo da presente pesquisa.

Destaque-se que a Lei n. 16.157, de 7 de novembro de 2013, deferiu ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina o poder de polícia administrativa, porém este serve especificamente para os casos em que se pretende regularizar edificações existentes e simplificar o processo de planejamento e construção de novos imóveis. Busca-se, assim, evitar incêndios, limitar a sua propagação, reduzir os seus efeitos, possibilitar a sua extinção e permitir o abandono seguro do local e o acesso para as operações dos bombeiros militares durante o combate às chamas. Aliás, em seu artigo 1º, parágrafo único, a mencionada Lei exclui as residências unifamiliares de sua aplicação.

Por fim, é importante salientar que o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina pode atuar significativamente no processo de fortalecimento das comunidades catarinenses, por meio de ações preventivas, preparatórias e mitigatórias. A expansão das atividades da Corporação para além da fase de resposta é medida necessária ao desenvolvimento da percepção de risco por parte das comunidades vulneráveis, visando à consecução de comunidades resilientes e melhor preparadas para desastres.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. **Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 29 ago. 2015.

_____. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 16 ago. 2015.

_____. **Política Nacional de Habitação**. Ministério da Cidades, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. **Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 30 ago. 2015.

_____. **Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12340.htm>. Acesso em: 16 ago. 2015.

_____. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de

dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. **Política nacional de habitação**. Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

BRÜGGEMAN, Fábio. **Percepção de risco: a descoberta de um novo olhar**. Florianópolis: Defesa Civil de Santa Catarina, 2009. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/banco-de-precos/cat_view/43-gestao-de-risco/44-projetos-realizados.html>. Acesso em: 29 ago. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. Até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de desastres: desastres naturais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007.

COUTINHO, Laura. **Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento**. Revista Direito GV. São Paulo: 2010. p.313-319. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/15.pdf>>. Acesso em: dez. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FELTRIN, T. F.; RAIA JUNIOR, A. A. Lei 12.608/12 Instrumento de auxílio à gestão da logística humanitária no enfrentamento de desastres causados por fenômenos naturais. **Anais do IX Convibra Administração – Congresso Virtual Brasileiro de Administração**. 2012. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/36/2012_36_5000.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2015.

LOPES, Daniela da Cunha et al. **Construindo comunidades mais seguras : preparando para a ação cidadã em defesa civil**. Florianópolis: UFSC/CEPED, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PEREIRA, Aparecida Veloso; BARBOSA, Fernando Cordeiro. **Aspectos jurídicos relativos às desocupações de moradias em áreas de risco em decorrência de desastres**. Revista Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro, n. 41, p. 30-51, jul/dez., 2012. Disponível em: <<http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=240&sid=23>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**: promulgada em 05 de outubro 1989. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em: 22 maio 2015.

_____. Defesa Civil. **Gestão de risco de desastres**. Santa Catarina: Defesa Civil, 2013a.

_____. **Lei n. 16.157, de 7 de novembro de 2013b.** Dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.cbm.sc.gov.br/dat/images/arquivo_pdf/Leis/Lei_16157_2013_poder_de_%20Polcia_CBMSC.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. Secretaria de Estado da Defesa Civil. **Gestão de risco.** 11 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/gestao-de-risco-2013/gestao-de-risco-2013.html>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARNEY FILHO. **Palestra do deputado Sarney Filho sobre desastres ambientais.** Disponível em: <<http://www.sarneyfilho.com.br/site/index.php/noticias/item/45789-palestra-do-deputado-sarney-filho-sobre-desastres-ambientais?tmpl=component&print=1>>. Acesso em: 07 jun. 2012.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego de polícia militar e bombeiro militar .** 2. ed. Curitiba: Associação da Vila Militar, 2004.